

Tadeusz Kuczyński

Uniwersytet Wrocławski

teka@prawo.uni.wroc.pl

## Wpływ Kodeksu pracy na przemiany w zakresie regulacji niektórych stosunków materialnych i procesowych nominatów ze szczególnym uwzględnieniem urzędników służby cywilnej

### *The Impact of the Labour Code on Regulations Concerning the Employment of Civil Servants*

#### STRESZCZENIE

Treścią artykułu jest wpływ Kodeksu pracy na regulacje dotyczące zatrudnienia urzędników służby cywilnej. Zatrudnienie w służbie cywilnej, oparte na ustawie z 1922 r. (obowiązującej do końca 1974 r.) miało publicznoprawny charakter. Spory urzędników podlegały procedurze administracyjnej. Uchwalane w Polsce powojennej ustawy o służbie cywilnej przejęły wiele instytucji prawnych z ustawy z 1922 r. (np. zawieszenie w obowiązkach, stałość zatrudnienia, odpowiedzialność dyscyplinarną), nadając im jednak zobowiązaniową, a nie publiczną naturę. Pod wpływem Kodeksu pracy status urzędników sukcesywnie upodabniał się do powszechnego statusu pracowników umownych. Dotyczyło to także sporów, które poddano właściwości sądów pracy. Niektóre składniki tego statusu mają jednak naturę publicznoprawną. W tych sprawach właściwy jest sąd administracyjny.

**Słowa kluczowe:** Kodeks pracy, prawo pracy, ustawa o służbie cywilnej, służba cywilna, urzędnik służby cywilnej, mianowanie

#### 1. KODEKS PRACY A ZMIANY REGULACJI STOSUNKÓW NOMINACYJNYCH

Przyjęcie w okresie międzywojennym publicznoprawnej koncepcji stosunków nominacyjnych było efektem rozwiązań ustalonych w ustawie z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej<sup>1</sup> kreującej zatrudnienie oparte na więzi

<sup>1</sup> T.j. Dz. U. z 1949 r., nr 11, poz. 72 ze zm.

administracyjnej, równoznaczne z zaliczeniem tych stosunków do sfery prawa administracyjnego i z wynikającymi stąd konsekwencjami procesowymi w zakresie sporów dotyczących ich nawiązywania, treści, zmiany i rozwiązywania. Sprawy wynikające ze stosunków służbowych rozstrzygano w toku instancji według przepisów rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, z uwzględnieniem przepisów szczególnych o postępowaniu w sprawach ze stosunku służbowego.<sup>2</sup> Na ostateczne decyzje w tych sprawach służyła skarga do sądu administracyjnego.<sup>3</sup> Publicznoprawna koncepcja stosunków służbowych nie budziła zastrzeżeń literatury i orzecznictwa po zakończeniu wojny. Wydawane w tym czasie akty prawne, odnoszące się do stosunków służbowych, zasadniczo nie zawierały regulacji procesowych dotyczących problematyki sporów powstających w związku z zatrudnieniem, jednak administracyjna droga ich rozstrzygnięcia wynikała bądź z wyraźnej kreacji tych stosunków jako stosunków służbowych (administracyjnych), bądź z zamieszczania w poszczególnych aktach prawnych unormowań odsyłających w sprawach w nich nieuregulowanych (co odnosiło się także do rozstrzygnięcia sporów) do przepisów ustawy o państwowej służbie cywilnej. Fakt, że ustawa o państwowej służbie cywilnej znalazła posiłkowe zastosowanie wobec innych niż administracja państwowa służb publicznych, a dla jeszcze innych regulacji stanowiła swoisty wzorzec normatywny, nie mógł być obojętny z punktu widzenia procesowej problematyki systemu rozstrzygnięcia sporów osób pozostających w tzw. stosunkach służbowych.

Kodyfikacja prawa pracy zakończyła byt normatywny ustawy o państwowej służbie cywilnej, a stosunek pracy osób, które zgodnie z jej przepisami były zatrudnione na podstawie mianowania, przekształcił się z mocy prawa w umowę o pracę na czas nieokreślony lub stosunek pracy na podstawie powołania. Oznaczało to, że dotychczasowe stosunki nominacyjne podlegające tej ustawie utraciły walor odrębnej kategorii stosunków pracy i zostały włączone do treści Kodeksu pracy. Warto nadmienić, że skutkiem wskazanej zmiany, dokonanej przez Kodeks pracy w odniesieniu do statusu osób zatrudnionych, zgodnie z przepisami ustawy o państwowej służbie cywilnej były sukcesywnie następujące przekształcenia niektórych dotychczas nominacyjnych stosunków zatrudnienia w stosunki umowne oraz poddawanie ich coraz szerszemu oddziaływaniu przepisów Kodeksu pracy. Przekształceniami takimi objęto m.in. pracowników urzędów państwowych (po ponownym przywróceniu im nominacji w 1982 r.), urzędników sądów i prokuratury, pracowników kolejowych i pocztowych, a następnie tych spośród pracowników samorządowych, którzy byli zatrudnieni na podstawie mianowania. Status materialny i procesowy wymienionych podmiotów, poddanych wcześniej zatrudnieniu nominacyjnemu, przybrał charakter statusu powszechnego, regulowane-

<sup>2</sup> Dz. U., nr 36, poz. 341.

<sup>3</sup> Por. J. Jończyk, *Spyry ze stosunku pracy*, Warszawa 1965, s. 231 i nast.

go przepisami Kodeksu pracy (np. pracownicy kolejowi i pocztowi), lub statusu szczególnego, poddanego regulacjom ustawowych pragmatyk zawodowych, z odesłaniem w sprawach w nich nieuregulowanych do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu pracy (np. pracownicy urzędów państwowych, pracownicy sądów i prokuratury, pracownicy samorządowi).<sup>4</sup> Inna konsekwencja polegała na wprowadzaniu na coraz szerszą skalę w pragmatykach służbowych oprócz nominacyjnej podstawy zatrudnienia pracowników merytorycznych, równoległej podstawy umownej. Zjawisko normatywnego kwalifikowania tego samego stosunku prawnego, najpierw jako administracyjnego (służbowego), a następnie jako zobowiązaniowego (pracowniczego), czy normatywne przyzwolenie, by ten sam rodzaj czynności zawodowych był świadczony przez zatrudnionego w ramach stosunku nominacyjnego lub w ramach stosunku umownego, służyło potwierdzeniu tezy, że nie istnieją stosunki „z natury” administracyjne lub cywilne, które można wyodrębnić za pomocą kryteriów materialnych, bowiem to prawo przedmiotowe stanowi tzw. strukturę kwalifikującą, nadającą różnym sytuacjom określony charakter prawny.<sup>5</sup>

Poddanie stosunków nominacyjnych przepisom Kodeksu pracy miało również swoje daleko idące konsekwencje procesowe. Najważniejszą z nich było przyjęcie zasady (domniemania), że osoby pozostające w tych stosunkach podlegają kodeksowemu (powszechnemu) trybowi rozpatrywania sporów ze stosunku pracy. Wyłączenie tej reguły było możliwe tylko na podstawie specjalnych (szczególnych) regulacji ustawowych, przekazujących wskazane sprawy na drogę innych postępowań (z reguły administracyjnych) niż wskazane w Kodeksie pracy. Przekazanie takie mogło mieć charakter całkowity lub częściowy. W pierwszej grupie mieściły się regulacje, które kierowały na drogę postępowania administracyjnego spory ze stosunku pracy takich pracowników mianowanych, jak np. sędziowie, pracownicy prokuratorscy, nauczyciele i nauczyciele akademicy. Rozwiązanie takie było przedmiotem krytyki zarzucającej niepotrzebne komplikowanie systemu oraz brak racjonalnych przesłanek dla odmiennego traktowania roszczeń osób znajdujących się w bardzo podobnych, a nawet tożsamyh sytuacjach zawodowych. Pod jej wpływem systemy rozstrzygania sporów ze stosunku pracy wymienionych podmiotów zaczęto sukcesywnie łączyć z systemem powszechnym. Regulacje takie wprowadzała np. Karta Nauczyciela z 1981 r., ustawa o ustroju sądów powszechnych z 1985 r., ustawa o Prokuraturze z 1985 r. (od 1990 r.), ustawa o szkolnictwie wyższym z 1982 r. i 1990 r.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Por. szerzej: T. Kuczyński, *Kierunki rozwoju pragmatyk zawodowych (służbowych)*, [w:] *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga Pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Gniewka*, red. J. Gołaczyński, P. Machnikowski, Warszawa 2010, s. 299 i nast.

<sup>5</sup> Por. na ten temat: T. Zieliński, *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977, s. 31, 32.

<sup>6</sup> Por. T. Kuczyński, *Kierunki rozwoju...*, s. 299 i nast.

W innych regulacjach wprowadzano enumerację spraw wyłączonych z systemu powszechnego i przekazanych na drogę procedury administracyjnej (z właściwością sądownictwa administracyjnego po jego reaktywacji). Wyłączenia takie odnosiły się m.in. do sporów pracowników mianowanych w sprawach rozwiązania stosunku pracy (PAN i instytuty naukowo-badawcze, urzędnicy państwowi, kuratorzy zawodowi), w sprawach niektórych kategorii przeniesień do innej pracy lub na inne stanowisko (urzędnicy państwowi, sędziowie od 1997 r., urzędnicy służby cywilnej według ustawy z 1996 i 1998 r., kuratorzy zawodowi), w sprawach zawieszenia w pełnieniu obowiązków (urzędnicy państwowi, kuratorzy zawodowi). W związku z krytyką tych regulacji, zarzucającą – podobnie jak wyżej – nieuzasadnione komplikowanie systemu rozstrzygania sporów pracowniczych oraz brak racjonalnych przesłanek dla utrzymywania takiego stanu rzeczy, i w tym przypadku wyłączono wymienione sprawy z zakresu właściwości sądów administracyjnych, by poddać je kognicji sądów powszechnych.<sup>7</sup> Wyjątek stanowią sprawy mianowanych pracowników Najwyższej Izby Kontroli, dotyczące przeniesienia do innej jednostki organizacyjnej, rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem i bez wypowiedzenia oraz sprawy dotyczące zawieszenia pracowników Państwowej Inspekcji Pracy, wykonujących czynności kontrolne w pełnieniu obowiązków służbowych. Sprawy te są załatwiane w trybie postępowania administracyjnego, a na ostateczną decyzję w trybie instancyjnym służy prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

## 2. ZMIANY REGULACJI W USTAWACH O SŁUŻBIE CYWILNEJ

W Polsce uchwalono dotąd cztery ustawy o służbie cywilnej<sup>8</sup>, które były znamienne wielością i różnorodnością dróg załatwiania sporów pracowników (urzędników), obejmujących tryby wewnątrzzakładowe, wewnątrzzakładowo-sądowe (przed sądem pracy), sądowe (przed sądem pracy), administracyjno-sądowe (przed sądem administracyjnym), administracyjno-sądowe (przed sądem pracy).<sup>9</sup> Przedmiotem dalszych rozważań będzie ewidencja i syntetyczna analiza niektórych stosunków elementarnych składających się na treść stosunków służby cywilnej, unormowanych w kolejnych ustawach, wraz z próbą ukazania ich ewolucji procesowej decydującej o wyznaczeniu sądu właściwego w sprawie.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Por. ustawy o służbie cywilnej: z dnia 5 lipca 1996 r. (Dz. U., nr 89, poz. 402 ze zm.), z dnia 18 grudnia 1998 r. (Dz. U., nr 49, poz. 483 ze zm.), z dnia 24 sierpnia 2006 r. (Dz. U., nr 170, poz. 1218), której towarzyszyła związana z nią ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz. U., nr 170, poz. 1217), z dnia 21 listopada 2008 r. (Dz. U., nr 227, poz. 1505 ze zm.).

<sup>9</sup> Por. szerzej: T. Kuczyński, *Tryby załatwiania sporów członków korpusu służby cywilnej*, [w:] *Prawo pracy. Zabezpieczenie społeczne (z aktualnych zagadnień)*, red. B.M. Ćwiertniak, Opole 2001, s. 174.

Ustawa o służbie cywilnej z 1996 r. należała do aktów prawnych najszerzej nawiązujących do tradycyjnej, administracyjnej (publicznoprawnej) koncepcji stosunków nominacyjnych przyjętych w ustawie z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, realizujących zasadę nadrzędności organu służbowego (uosabiającej władztwo państwowe) nad urzędnikiem, zasadę prymatu interesu służby nad indywidualnym interesem pracownika oraz zasadę dyspozycyjności. Wyrazem takiego stanu rzeczy było: 1) ukształtowanie niektórych istotnych stosunków elementarnych, składających się na treść pracowniczego stosunku służbowego jako stosunków materialnych prawa administracyjnego z wynikającymi stąd konsekwencjami procesowymi w zakresie rozpatrywania powstałych w związku z tym sporów, 2) powołanie komisji odwoławczej służby cywilnej, mającej charakter organu wyższej instancji, do której należało rozpatrywanie odwołań urzędników służby cywilnej w sprawach określonych w ustawie. Do postępowania przed tą komisją stosowano przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (o ile ustawa nie stanowiła inaczej), a na jej decyzje, jeżeli ustawa tak stanowiła, przysługiwała skarga do sądu administracyjnego. Do takich spraw wprost ukształtowanych jako stosunki materialne prawa administracyjnego, przekazanych w ustawie o służbie cywilnej z 1996 r. do właściwości sądu administracyjnego, należały: 1) przeniesienie urzędnika służby cywilnej do innego urzędu w innej miejscowości na okres nie dłuższy niż dwa lata, jeżeli przemawiał za tym interes służby cywilnej (art. 39 w zw. z art. 35), 2) przeniesienie urzędnika raz w roku, na okres do sześciu miesięcy, do innego urzędu, także do innej miejscowości, jeżeli przemawiał za tym szczególny interes służby cywilnej, 3) skierowanie urzędnika do innego urzędu, także w innej miejscowości, w razie likwidacji lub jego przekształcenia uniemożliwiającego dalsze zatrudnienie urzędnika (art. 39 w zw. z art. 35), 4) udzielenie urzędnikowi urlopu bezpłatnego na czas wykonywania zajęć, zajmowania określonego stanowiska lub wykonywania funkcji poza służbą cywilną (art. 39 w zw. z art. 38), 5) rozwiązanie lub stwierdzenie wygaśnięcia stosunku pracy urzędnika (art. 46), 6) odmowa ponownego zatrudnienia urzędnika w służbie cywilnej (art. 63 ust. 3).

W kolejnej ustawie o służbie cywilnej z 1998 r., w porównaniu z regulacjami ustawy o służbie cywilnej z 1996 r., nastąpiło wyraźne zmniejszenie zakresu przedmiotowego spraw urzędników tej służby, poddanych trybowi administracyjnosądowemu. Przede wszystkim z rozważanego obszaru wyłączono spory dotyczące udzielenia urzędnikowi urlopu bezpłatnego, rozwiązania lub stwierdzenia wygaśnięcia stosunku pracy urzędnika oraz odmowy ponownego zatrudnienia urzędnika w służbie cywilnej. Przepisy pragmatyki z 1998 r. wprost dopuszczały wskazany tryb administracyjny tylko wobec decyzji szefa służby cywilnej, przenoszącej urzędnika do innego urzędu w tej samej miejscowości, jeżeli przemawiał za tym interes służby cywilnej (art. 56 w zw. z art. 51 ust. 1), lub przenoszącej urzędnika na okres nie dłuższy niż dwa lata do innego urzędu w innej miejsco-

wości, jeżeli przemawiał za tym szczególnie interes służby cywilnej (art. 56 w zw. z art. 51 ust. 2) albo w razie likwidacji lub reorganizacji urzędu, w którym wykonywana była praca (art. 56 w zw. z art. 54). Urzędnikowi służby cywilnej, przeniesionemu do innego urzędu z powołaniem się na którąś ze wskazanych przesłanek, służyło prawo odwołania się od decyzji do Prezesa Rady Ministrów w ciągu 14 dni od dnia jej doręczenia. Do postępowania odwoławczego stosowało się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z tym że wniesienie odwołania nie wstrzymywało wykonania decyzji. Organ odwoławczy po rozpatrzeniu odwołania mógł wydać jedną z decyzji wymienionych w art. 138 k.p.a. (utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję, uchylić zaskarżoną decyzję w całości lub w części i w tym zakresie orzec co do istoty sprawy, uchylić decyzję i umorzyć postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, umorzyć postępowanie odwoławcze lub uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji). Na ostateczną w toku instancji decyzję Prezesa Rady Ministrów służyła skarga do sądu administracyjnego (art. 56 ust. 3).

Z dniem 1 stycznia 2004 r. na podstawie regulacji art. 59 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>10</sup>, przepis art. 56 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej utracił moc wiążącą. W wyniku wskazanej zmiany postępowanie w tych sprawach dalej było ukształtowane jako postępowanie administracyjne. Od każdej ze wskazanych wyżej decyzji przenoszących urzędnika służby cywilnej służyło odwołanie do organu wyższego stopnia w rozumieniu art. 17 k.p.a., tzn. do Prezesa Rady Ministrów, który ponownie rozpoznając sprawę, mógł wydać jedną z decyzji, o których mowa w przepisie art. 138 k.p.a. Na marginesie warto podać, że wskazane wyżej przepisy, wprowadzające ustawy dotyczące sądownictwa administracyjnego, kreowały tożsame procesowo rozwiązania polegające na skreśleniu unormowań statuujących prawo skargi do sądu administracyjnego od ostatecznych w toku instancji decyzji w sprawach wypowiedzenia, rozwiązania lub zmiany treści stosunku pracy w odniesieniu do urzędników państwowych (art. 11) i kuratorów sądowych (art. 77).

W związku z tym na pytanie, czy uchylenie przepisu art. 56 ust. 3 ustawy, stanowiącego, że na ostateczną w toku instancji decyzję Prezesa Rady Ministrów służy skarga do sądu administracyjnego, powinno zostać potraktowane jako pozbawienie właściwości sądów administracyjnych w tych sprawach i przekazanie ich właściwości sądów powszechnych – w literaturze udzielono odpowiedzi twierdzącej.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Dz. U., nr 153, poz. 1271 ze zm.

<sup>11</sup> Por. H. Szewczyk, *Zatrudnienie w służbie cywilnej*, Bydgoszcz – Katowice 2006, s. 79, 168 i nast.



Nie wnikając w szczegóły uregulowań przyjętych w kolejnych ustawach o służbie cywilnej: z 2006 i 2008 r., można stwierdzić, że ich cechą regulacyjną była kontynuacja rozwiązań procesowych zainicjowanych nowelizacją ustawy o służbie cywilnej z 1998 r., wprowadzoną z dniem 1 stycznia 2004 r. Zachowano konstrukcję konstytuującą postępowanie w sprawach przeniesień urzędników służby cywilnej jako postępowanie administracyjne, z możliwością złożenia odwołania od decyzji przenoszących do Prezesa Rady Ministrów, jednak i w tym wypadku całkowicie zrezygnowano z unormowań, które wprost i bezpośrednio poddawały te i inne sprawy sporne urzędników trybowi postępowania przed sądem administracyjnym.

W konkluzji należy stwierdzić, że analiza treści wskazanych ustaw pozwala na sformułowanie kilku podstawowych wniosków. Po pierwsze, mimo że pragmatyki służby cywilnej przyjęły z ustawy z 1922 r. wiele różnych instytucji konstytuujących tradycyjny kanon pojęcia „służby”, jak np. zaostrzone kryteria zdolności prawnej do zatrudnienia, rozbudowany katalog obowiązków wykraczających poza zobowiązaniowy schemat: pracownik – pracodawca i nawiązujących do publicznoprawnego pojęcia służby, jednostronne ustalenie przez państwo warunków zatrudnienia, stabilizacja zatrudnienia, zawieszenie w pełnieniu obowiązków, dyspozycyjność, odpowiedzialność dyscyplinarna itp., to normatywny status osób w tej służbie od samego początku oparto na koncepcji zatrudnienia zobowiązaniowo-służbowego. Polegało to na nadaniu osobom zatrudnionym w służbie cywilnej najogólniej pojętego materialnego i procesowego statusu pracowniczego (zobowiązaniowego) z jednoczesnym ukształtowaniem niektórych składników łączącego ich stosunku materialnego jako stosunku prawa publicznego (służbowego), egzekwowanego za pomocą środków procesowych właściwych bądź powszechnemu prawu pracy, bądź prawu publicznemu. Z biegiem czasu, wraz z uchwalaniem kolejnych ustaw o służbie cywilnej, coraz bardziej zauważalna stawała się tendencja polegająca na rozszerzaniu wpływu sfery zobowiązaniowej w statusie zatrudnionych i zmniejszaniu obszaru regulowanego normami prawa publicznego (służbowego). Zjawisko to było wyrazem zamierzonej ustawowo koncepcji zbliżania sytuacji prawnej urzędnika (pracownika) służby cywilnej do statusu pracownika w powszechnym prawie pracy.

Po drugie, w związku z zasadniczo pracowniczym statusem zatrudnionych, w kolejnych pragmatykach służby cywilnej następowało rozszerzanie zasady subsidiarnego stosowania przepisów Kodeksu pracy i innych przepisów prawa pracy w sprawach wynikających ze stosunku pracy urzędnika (pracownika) służby cywilnej, nieuregulowanych w ustawie, oraz zasady domniemania właściwości sądów pracy w sporach o roszczenia ze stosunku pracy urzędnika służby cywilnej, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. W świetle wskazanych regulacji w literaturze wyrażono stanowisko, że w przypadku tej grupy zawodowej droga sądowa przed

sądem powszechnym stanowi regułę, podczas gdy droga administracyjnosądowa – wyjątek obejmujący tylko spory wyraźnie przekazane przez ustawę innym organom.<sup>12</sup>

Mimo kategorycznie formułowanego przez niektórych przedstawicieli doktryny zastrzeżenia, że właściwości sądownictwa administracyjnego w sprawach regulowanych w ustawie o służbie cywilnej podlegają wyłącznie spory objęte enumeracją pozytywną, w literaturze i orzecznictwie wskazywano jednak szereg innych spraw, dla których, z racji przypisywanego im administracyjnoprawnego charakteru, właściwa była droga postępowania administracyjnosądowego. Przykładowo na tle treści ustawy z 1996 r. do wskazanego trybu zaliczano m.in. sprawy bezczynności szefa służby cywilnej w zakresie rozpoznania wniosku o dopuszczenie do postępowania kwalifikacyjnego do służby cywilnej, złożonego na podstawie publicznego obwieszczenia o przeprowadzeniu takiego postępowania do korpusu urzędniczego<sup>13</sup>, odmowę dopuszczenia kandydata do postępowania kwalifikacyjnego do służby cywilnej, którą zaliczano do kategorii decyzji administracyjnej<sup>14</sup>, nieumieszczenie kandydata w wykazie osób spełniających wymagania do jednej z kategorii urzędniczych.<sup>15</sup> Większości z wymienionych spraw (wyłączając te instytucje, które ze względu na zmianę stanu prawnego uległy dezaktualizacji), zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i części przedstawicieli doktryny, nadal można przypisać charakter administracyjny. Do wskazanego wyżej wyliczenia można ponadto dodać sprawy dotyczące rozstrzygnięć w przedmiocie konkursów na stanowiska w służbie cywilnej<sup>16</sup>, mianowania pracownika służby cywilnej na stanowisko urzędnicze<sup>17</sup> i in. Powyższe uzasadnia się tym, że wskazane sprawy należą do kompetencji organu administracji publicznej, który kształtuje jednostronnie i władczo indywidualną sytuację prawną podmiotu, dotyczącą stosunków niemieszczących się w sferze pracowniczej, lecz w sferze publicznoprawnej.

<sup>12</sup> Por. np. K. Rączka, [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 1998, s. 231 i nast.; K. Rączka, [w:] J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 233. Por. także: H. Szewczyk, *op. cit.*, s. 168.

<sup>13</sup> Por. np. wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 1999 r., II SAB 25/99, Lex nr 36616, „Prawo Pracy” 1999, nr 7, s. 39.

<sup>14</sup> Por. np. Z. Cieślak, [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, K. Rączka, *op. cit.*, s. 98; W. Sanetra, *Nawiązanie stosunku pracy w służbie cywilnej*, „Prawo Pracy” 1997, nr 3 s. 19; *idem*, *O nawiązaniu i ustaniu stosunku pracy w służbie cywilnej*, „Przegląd Sądowy” 1997, nr 2, s. 3 i nast.

<sup>15</sup> Por. Z. Cieślak, J. Jagielski, K. Rączka, *op. cit.*, s. 100 i nast.

<sup>16</sup> Por. np. wyrok NSA z dnia 27 lutego 2002 r., II SA 2629/01; wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 2004 r., OSK 460/04; uchwałę składu 7 sędziów SN z dnia 29 czerwca 2006 r., III PZP 1/06, OSNI-PUSiSP 2007, nr 3–4, poz. 37.

<sup>17</sup> Por. np. wyroki WSA w Warszawie z dnia 22 sierpnia 2012 r., VII SAB/Wa 44/12 (Lex nr 1276027) i VII SAB/Wa 45/12 (Lex nr 1276028) oraz wyrok SN z dnia 10 kwietnia 2014 r., II PK 259/13, „Monitor Prawa Pracy” 2014, nr 9, s. 482–484.



Po trzecie, w związku z tym nie jest zasadny wniosek, że właściwość sądu administracyjnego, w szeroko rozumianej sferze zatrudnienia w służbie cywilnej, została oparta na instytucji enumeracji pozytywnej spraw wyraźnie temu sądowi przekazanych, z wyłączeniem z zakresu tej właściwości spraw nieobjętych taką enumeracją. Podstawa normatywna do konstruowania kognicji sądów administracyjnych do rozpatrywania niektórych sporów wynika z mieszanego zobowiązaniowego oraz publicznoprawnego (służbowego) statusu podmiotów służby cywilnej. Zasada subsydiarnego stosowania przepisów Kodeksu pracy w sprawach wynikających ze stosunku pracy urzędnika (pracownika) służby cywilnej, nieuregulowanych w ustawie, oraz domniemanie właściwości sądów pracy dotyczy tylko sporów w sprawach z zakresu prawa pracy. Nie obejmuje ona natomiast – jeżeli przepis szczególnie nie stanowi inaczej – sporów mieszczących się w sferze publicznoprawnej. Kryterium rozgraniczającym postępowanie cywilne od postępowania administracyjnego byłoby zatem charakter sprawy (charakter stosunku prawnego łączącego podmioty, który został zakwalifikowany jako stosunek publicznoprawny lub zobowiązaniowy).

#### BIBLIOGRAFIA

- Jończyk J., *Spory ze stosunku pracy*, Warszawa 1965.
- Kuczyński T., *Kierunki rozwoju pragmatyk zawodowych (służbowych)*, [w:] *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga Pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Gniewka*, red. J. Gołaczyński, P. Machnikowski, Warszawa 2010.
- Kuczyński T., *Tryby załatwiania sporów członków korpusu służby cywilnej*, [w:] *Prawo pracy. Zabezpieczenie społeczne (z aktualnych zagadnień)*, red. B.M. Ćwiertniak, Opole 2001.
- Szewczyk H., *Zatrudnienie w służbie cywilnej*, Bydgoszcz – Katowice 2006.
- Rączka K., [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 1998.
- Rączka K., [w:] J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Sanetra W., *Nawiązanie stosunku pracy w służbie cywilnej*, „Prawo Pracy” 1997, nr 3.
- Sanetra W., *O nawiązaniu i ustaniu stosunku pracy w służbie cywilnej*, „Przegląd Sądowy” 1997, nr 2.
- Zieliński T., *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977.

---

SUMMARY

The article studies the impact of the Labour code on regulations concerning the employment of civil servants. The employment in civil service, based on the Act of 1922 (in force until the end of 1974), had a public law character. Disputes involving civil servant were settled in accordance with the administrative procedure. The acts of law concerning civil service adopted in the post-war Poland took over many legal institutions from the 1922 act (e.g. suspension in duties, stability of employment, disciplinary responsibility), however treated them as contractual in character rather than public. Under the influence of the Labour code, the status of civil servants gradually become similar to the common status of contract-based employees. This also concerned the disputes, which were referred to the jurisdiction of labour courts. Some components of the status retained their public law character. In such cases, the administrative court is competent.

**Keywords:** Labour code, labour law, civil service act, civil service, civil servant, nomination